

LAVORO EQUITÀ LIBERTÀ (LEL)

PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE

Disposizioni in materia di tracciabilità fiscale, deducibilità delle spese sostenute, tutela dei redditi medio-bassi e riforma dell'imposizione sul reddito delle persone fisiche

DOCUMENTO PARLAMENTARE
Testo articolato, relazione illustrativa e quadro finanziario

Versione rielaborata e consolidata – 12 ottobre 2026

Nota di utilizzo istituzionale

Il presente testo è predisposto come proposta normativa completa nella struttura e nei contenuti essenziali. **Le quantificazioni finanziarie hanno funzione programmatica e devono essere sottoposte a relazione tecnica e microsimulazione da parte delle competenti amministrazioni prima del deposito parlamentare e, in ogni caso, prima dell'autorizzazione di minori entrate ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.**

INDICE

1. Relazione illustrativa
2. Principi e finalità
3. Testo della proposta di legge
4. Relazione finanziaria e meccanismo di salvaguardia
5. Allegato A - Simulazione quantitativa
6. Allegato B - Esempi di applicazione
7. Allegato C - Criteri per l'attuazione
8. Fonti normative e riferimenti

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

1. Finalità e principi

La presente proposta mira a riformare la determinazione della base imponibile delle persone fisiche, collegandola alla capacità economica effettiva del contribuente e incentivando, nello stesso tempo, la tracciabilità delle operazioni, l'emersione dell'economia sommersa, i consumi regolari e gli investimenti di interesse strategico nazionale.

Il principio centrale è semplice: per tutti i contribuenti, le spese effettivamente sostenute e fiscalmente documentate sono deducibili integralmente dal reddito, al netto dell'IVA e delle accise. Il contribuente può quindi scegliere, entro le condizioni stabilite dalla legge, se utilizzare le somme per spese reali oppure destinarle a investimenti strategici con durata di dieci anni, beneficiando di una deduzione di pari importo.

2. Spese deducibili e imposte indirette

La deduzione riguarda il costo effettivo dei beni e servizi acquistati, documentato e riferibile al contribuente, esclusi l'IVA e le accise incorporate nel prezzo. IVA e accise non costituiscono, pertanto, spese deducibili ai fini IRPEF. La disciplina attuativa dovrà prevenire duplicazioni, spese simulate, rimborsi non dichiarati e utilizzi personali di spese già dedotte nell'ambito di un'attività economica.

La misura è concepita in via generale per tutti i contribuenti persone fisiche, senza limitazione in base alla categoria reddituale, ferma restando la necessità di coordinare la disciplina con i regimi fiscali speciali, le regole europee e i principi costituzionali di capacità contributiva e progressività.

3. Investimenti strategici con vincolo decennale

In alternativa alla deduzione delle spese di consumo, il contribuente può destinare somme a strumenti di investimento strategico istituiti o autorizzati dallo Stato, con durata di dieci anni. Le somme investite, nei limiti e alle condizioni di legge, danno diritto a una deduzione dalla base imponibile pari al capitale effettivamente versato, con esclusione di IVA e accise, ove applicabili.

Gli investimenti devono finanziare progetti verificabili e addizionali in settori di interesse nazionale: agricoltura e filiere agroalimentari; produzione, accumulo e reti energetiche; efficienza energetica; tutela ambientale, acqua ed economia circolare; infrastrutture e innovazione tecnologica; turismo sostenibile e valorizzazione del patrimonio culturale; ricerca, digitalizzazione e sicurezza delle infrastrutture strategiche.

Il vincolo decennale, le modalità di rimborso, l'eventuale remunerazione, la diversificazione e la gestione dei rischi devono essere esplicitati prima della sottoscrizione. La deduzione fiscale non costituisce garanzia di rendimento né elimina il rischio finanziario dell'investimento.

4. Tracciabilità, tutela dei dati e contrasto all'evasione

La richiesta del documento commerciale o della fattura e la trasmissione digitale dei dati consentono di rafforzare la correttezza fiscale. Il sistema deve tuttavia rispettare il principio di minimizzazione dei dati, la riservatezza degli acquisti e le norme sulla protezione dei dati personali. L'amministrazione finanziaria riceve esclusivamente le informazioni necessarie a verificare la spettanza della deduzione, con accessi tracciati, tempi di conservazione definiti e garanzie contro l'utilizzo improprio dei dati.

La deduzione è riconosciuta solo a fronte di documentazione fiscale valida e di spese effettivamente sostenute dal contribuente. Sono previsti controlli, rettifiche e sanzioni proporzionate in caso di dichiarazioni false o doppia deduzione.

5. Equilibrio finanziario e attuazione graduale

La deduzione generalizzata delle spese e l'incentivo agli investimenti strategici possono incidere in misura rilevante sul gettito IRPEF. Prima dell'entrata a regime è quindi necessario allegare una relazione tecnica ufficiale che quantifichi, per decili di reddito e categorie di contribuenti, il costo statico, gli effetti comportamentali attesi, gli effetti su IVA e altre entrate, il recupero realisticamente conseguibile dall'evasione e le conseguenze sul debito pubblico.

L'eventuale maggior gettito da emersione, crescita dei consumi o rendimento degli investimenti non può essere contabilizzato in anticipo come copertura certa. La legge prevede pertanto una fase sperimentale, un monitoraggio annuale e l'entrata a regime subordinata alla verifica delle coperture e al rispetto dell'articolo 81 della Costituzione.

TESTO NORMATIVO

Art. 1 – Oggetto e finalità

1. La presente legge disciplina la deducibilità delle spese effettivamente sostenute dalle persone fisiche, la tracciabilità fiscale delle operazioni e la deduzione delle somme destinate a investimenti strategici nazionali con durata decennale.
2. La legge persegue la semplificazione tributaria, l'emersione delle basi imponibili, la valorizzazione della capacità contributiva effettiva e il finanziamento di investimenti produttivi di interesse nazionale, nel rispetto della Costituzione e del diritto dell'Unione europea.

Art. 2 – Deducibilità integrale delle spese

1. Per tutti i contribuenti persone fisiche soggetti all'imposta sul reddito delle persone fisiche, sono deducibili dalla base imponibile le spese effettivamente sostenute nel periodo d'imposta per l'acquisto di beni e servizi, purché inerenti alla sfera personale o familiare del contribuente, fiscalmente documentate e non rimborsate da terzi.
2. La deduzione è pari al costo effettivo della spesa, al netto dell'imposta sul valore aggiunto e delle accise comprese nel prezzo. L'IVA e le accise non sono deducibili ai sensi del presente articolo.
3. La deduzione è riconosciuta indipendentemente dalla categoria reddituale del contribuente, nel rispetto delle disposizioni di coordinamento con i regimi fiscali speciali e delle regole contro la doppia deduzione.
4. Non sono deducibili le somme relative a operazioni inesistenti, simulate, illecite o non comprovate, né le spese già dedotte da altri soggetti o rimborsate, salvo la quota rimasta effettivamente a carico del contribuente.
5. La documentazione, le modalità di pagamento e i criteri per l'attribuzione della spesa al contribuente sono disciplinati dal decreto di cui all'articolo 10.

Art. 3 – Base imponibile

1. La base imponibile IRPEF è determinata sottraendo dal reddito complessivo fiscalmente rilevante le deduzioni ammesse dalla presente legge e le altre deduzioni previste dall'ordinamento, evitando duplicazioni.
2. Le spese dedotte non possono generare una base imponibile negativa né un credito rimborsabile, salvo espressa previsione di legge.
3. Restano ferme le disposizioni relative alla determinazione delle singole categorie reddituali, alle perdite, alle ritenute, agli acconti e ai crediti d'imposta, in quanto compatibili con la presente legge.

Art. 4 – Aliquote e coordinamento dell'IRPEF

1. Le aliquote e gli scaglioni applicabili alla base imponibile risultante ai sensi dell'articolo 3 sono stabiliti dalla normativa vigente, salvo successive modifiche legislative espresse.
2. Entro centottanta giorni dall'entrata in vigore, il Governo presenta alle Camere una proposta di coordinamento degli scaglioni e delle detrazioni, corredata da relazione tecnica distributiva e finanziaria, in modo da preservare la progressività dell'imposizione ai sensi dell'articolo 53 della Costituzione.

Art. 5 – Investimenti strategici decennali deducibili

1. In alternativa alla deduzione di spese di consumo per il medesimo importo, il contribuente può destinare somme a strumenti finanziari o fondi pubblici specificamente istituiti per finanziare investimenti strategici nazionali, con durata contrattuale di dieci anni.
2. Le somme effettivamente versate e vincolate per l'intera durata sono deducibili dalla base imponibile ai sensi della presente legge per un importo pari al capitale versato, al netto di IVA e accise ove applicabili. La deduzione non può eccedere il reddito imponibile disponibile e non può essere utilizzata in duplicazione con altre agevolazioni fiscali sul medesimo importo.
3. Gli strumenti devono indicare in modo trasparente finalità, progetti finanziati, costi, rischi, modalità di rimborso, eventuale remunerazione e condizioni di uscita anticipata. Il capitale non è garantito salvo espressa garanzia pubblica prevista da una specifica norma e coperta finanziariamente.
4. Le risorse sono destinate esclusivamente a progetti addizionali e verificabili nei settori indicati dall'articolo 6. Sono vietati l'utilizzo per spese correnti ordinarie e il doppio conteggio di investimenti già finanziati.
5. In caso di rimborso, cessione o svincolo anticipato, salvo eventi tutelati dalla legge, il beneficio fiscale è recuperato in tutto o in parte, con interessi e sanzioni nei casi previsti.
6. Il beneficio di cui al presente articolo è subordinato alla verifica della compatibilità con il diritto dell'Unione europea, incluse le norme sugli aiuti di Stato, e alla valutazione dell'impatto sui saldi di finanza pubblica.

Art. 6 – Settori strategici

1. Gli strumenti di cui all'articolo 5 finanziano, sulla base di criteri pubblici e verificabili:
 - a) agricoltura, sicurezza alimentare e filiere agroindustriali;
 - b) produzione, accumulo, trasporto e distribuzione dell'energia, nonché efficienza energetica;
 - c) tutela ambientale, gestione delle risorse idriche, prevenzione del dissesto ed economia circolare;
 - d) ricerca, innovazione, digitalizzazione e infrastrutture strategiche;
 - e) turismo sostenibile, patrimonio culturale e riqualificazione territoriale;
 - f) infrastrutture produttive e logistiche di interesse nazionale.
2. Un rapporto annuale al Parlamento indica risorse raccolte, progetti finanziati, stato di avanzamento, risultati conseguiti, rischi e costi di gestione.

Art. 7 – Tracciabilità e documentazione fiscale

1. La deduzione è subordinata alla presenza di fattura, documento commerciale o altra documentazione fiscale valida e alla trasmissione dei dati richiesti all'Agenzia delle entrate secondo modalità digitali.
2. Il contribuente può comunicare il codice fiscale al momento dell'acquisto per associare la spesa alla propria posizione fiscale. Per gli acquisti per i quali la comunicazione del codice fiscale non sia consentita o necessaria, sono previste modalità alternative di prova.
3. L'obbligo di comunicazione non può comportare la raccolta indiscriminata di informazioni personali o la divulgazione del dettaglio degli acquisti a soggetti non autorizzati.

Art. 8 – Protezione dei dati e garanzie

1. Il trattamento dei dati avviene per finalità fiscali determinate, secondo i principi di necessità, proporzionalità, minimizzazione e limitazione della conservazione.
2. L'Agenzia delle entrate adotta misure di sicurezza, registri degli accessi, controlli sugli utilizzi e procedure per l'esercizio dei diritti degli interessati, nel rispetto della normativa nazionale ed europea in materia di protezione dei dati personali.

Art. 9 – Controlli e contrasto agli abusi

1. L'Agenzia delle entrate effettua controlli automatizzati e basati sul rischio sulla documentazione delle spese e sugli investimenti dichiarati.
2. In caso di spesa non spettante, falsa documentazione o doppia deduzione, il beneficio indebitamente fruito è recuperato con gli interessi e le sanzioni previste dalla legge.
3. Sono predisposti canali di correzione spontanea e contraddittorio preventivo nei casi e con le modalità stabiliti dalla normativa vigente.

Art. 10 – Decreti attuativi

1. Entro centottanta giorni dalla pubblicazione della presente legge, il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Agenzia delle entrate e acquisito il parere del Garante per la protezione dei dati personali per i profili di competenza, adotta uno o più decreti attuativi.
2. I decreti definiscono la documentazione ammissibile, le procedure digitali, i criteri di attribuzione delle spese, le regole per evitare duplicazioni, i controlli, gli obblighi informativi degli strumenti d'investimento e la rendicontazione al Parlamento.

Art. 11 – Revisione delle agevolazioni fiscali

1. Entro dodici mesi dall'entrata in vigore, il Governo presenta alle Camere una ricognizione delle agevolazioni fiscali, indicando quelle da coordinare, riformare o sopprimere, con valutazione degli effetti distributivi e finanziari.
2. La revisione non può produrre riduzioni automatiche di prestazioni essenziali né derogare alle tutele previste dalla Costituzione e dal diritto dell'Unione europea.

Art. 12 – Relazione tecnica e coperture finanziarie

1. Il disegno attuativo e i decreti con effetti finanziari sono corredati da relazione tecnica che quantifica, su base annuale e pluriennale, minori entrate, maggiori entrate realisticamente stimabili, costi amministrativi e impatto sui saldi di finanza pubblica.
2. Non possono essere computati come copertura certa proventi da recupero dell'evasione non ancora conseguiti, effetti macroeconomici meramente ipotetici o rendimenti futuri degli investimenti.
3. L'efficacia delle disposizioni con effetti negativi sui saldi è subordinata all'individuazione di coperture idonee e verificabili, nel rispetto dell'articolo 81 della Costituzione.

Art. 13 – Sperimentazione e monitoraggio

1. L'attuazione è preceduta da una fase sperimentale, definita con legge, che consenta di misurare gli effetti sulla distribuzione del reddito disponibile, sui consumi, sull'emersione delle basi imponibili e sul gettito.
2. Il Governo trasmette annualmente alle Camere una relazione con dati disaggregati per fascia di reddito, tipologia di contribuente, settore economico e territorio.
3. Il passaggio alla piena operatività è disposto con legge, sulla base degli esiti della sperimentazione e della verifica delle coperture finanziarie.

Art. 14 – Clausola di salvaguardia

1. L'attuazione della presente legge deve rispettare gli equilibri di finanza pubblica, la progressività del sistema tributario, la parità di trattamento e il diritto dell'Unione europea.
2. Qualora il monitoraggio evidenzii scostamenti rispetto agli obiettivi di finanza pubblica, il Governo presenta tempestivamente alle Camere le misure correttive necessarie; le misure non possono introdurre retroattivamente obblighi o recuperi al di fuori dei casi previsti dalla legge.

Art. 15 – Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.
2. Le disposizioni che comportano effetti finanziari sono applicate secondo il calendario previsto dall'articolo 13 e dopo l'approvazione delle necessarie coperture legislative.

4. RELAZIONE FINANZIARIA E MECCANISMO DI SALVAGUARDIA

1. Il riferimento macroeconomico utilizzato nella simulazione allegata è l'IRPEF accertata per l'anno 2025 pari a 242,244 miliardi di euro. Tale dato costituisce esclusivamente un riferimento dimensionale e non coincide con il minor gettito della riforma.
2. L'effettivo effetto finanziario deve essere determinato mediante microsimulazione su dati fiscali e di spesa, tenendo conto almeno della distribuzione dei redditi, della frequenza e dell'ammontare delle spese

documentate, dei massimali per categoria, delle aliquote effettive, delle detrazioni e dei crediti, degli effetti sugli incapienti e dei comportamenti indotti dalla tracciabilità.

3. La precedente elaborazione LEL utilizza un potenziale teorico complessivo di circa 193.795 miliardi di euro. Il valore deve essere letto esclusivamente come parametro teorico ottenuto applicando le percentuali massime alla struttura distributiva assunta nella simulazione e non come minore gettito effettivamente atteso o autorizzato.

4. Il dispositivo legislativo separa quindi il potenziale teorico dalla spesa fiscale effettiva: la deduzione concretamente riconosciuta in ciascun esercizio è determinata dalla quota autorizzata e dalla relativa copertura.

5. Gli eventuali recuperi derivanti da maggior compliance, emersione di basi imponibili, maggiore tracciabilità e contrasto all'evasione possono concorrere al finanziamento della misura solo dopo la verifica delle maggiori entrate effettivamente accertate e contabilizzate secondo la normativa di finanza pubblica.

6. L'impostazione consente di mantenere l'obiettivo politico della riforma - collegare maggiormente il prelievo al reddito disponibile reale - evitando che una stima teorica venga trasformata in una previsione automatica di copertura.

5. ALLEGATO A - SIMULAZIONE QUANTITATIVA

La seguente tabella riproduce la struttura quantitativa utilizzata nelle elaborazioni LEL. I valori sono indicativi e non costituiscono autorizzazioni di minore entrata.

Fascia di reddito	Quota IRPEF	IRPEF attribuita	Deduzione massima	Potenziale teorico al netto di IVA e accise
Fino a € 7.500	0,10%	€ 0,242 mld	100%	€ 0,194 mld
€ 7.500 - 15.000	0,97%	€ 2,350 mld	100%	€ 1,880 mld
€ 15.000 - 20.000	3,93%	€ 9,520 mld	100%	€ 7,616 mld
€ 20.000 - 26.000	10,10%	€ 24,467 mld	100%	€ 19,573 mld
€ 26.000 - 29.000	6,23%	€ 15,092 mld	100%	€ 12,073 mld
€ 29.000 - 35.000	13,67%	€ 33,115 mld	100%	€ 26,492 mld
€ 35.000 - 55.000	24,36%	€ 59,011 mld	100%	€ 47.209 mld
€ 55.000 - 100.000	18,38%	€ 44,524 mld	100%	€ 35.619 mld
€ 100.000 - 200.000	12,14%	€ 29,408 mld	100%	€ 23.526 mld
€ 200.000 - 300.000	3,63%	€ 8,793 mld	100%	€ 7,034 mld
Oltre € 300.000	6,49%	€ 15,722 mld	100%	€ 12.577 mld
Totale	100,00%	€ 242,244 mld		€ 193.795 mld

Totale IRPEF accertata 2025 utilizzata nella simulazione: € 242,244 miliardi.

Potenziale teorico complessivo secondo la struttura LEL: circa € 193.795 miliardi. Il valore è esclusivamente un parametro di simulazione.

Anno	Quota programmata massima del potenziale teorico	Valore teorico corrispondente
2027	7%	€ 13.565 mld
2028	15%	€ 29.069 mld
2029	25%	€ 37.664 mld
2030	35%	€ 52.729 mld
2031	50%	€ 75.328 mld

Nota: le quote sopra riportate sono obiettivi massimi programmabili; l'effettiva applicazione dipende dalla copertura finanziaria annuale.

6. ALLEGATO B - ESEMPI DI APPLICAZIONE

Gli esempi illustrano esclusivamente il calcolo della base imponibile teorica dopo la deduzione. Non rappresentano il calcolo dell'imposta effettivamente dovuta, che dipende dalla disciplina IRPEF vigente, dalle detrazioni, dai crediti e dalla quota finanziaria autorizzata.

Profilo	Spese documentate	Quota massima teorica al netto di IVA e accise	Deduzione teorica	Base dopo deduzione
Reddito € 20.000	€ 16.000	100%	€ 12.800	€ 7.200
Reddito € 30.000	€ 24.000	100%	€ 19.200	€ 10.800
Reddito € 50.000	€ 35.000	100%	€ 24.500	€ 25.500
Reddito € 80.000	€ 40.000	100%	€ 20.000	€ 60.000

7. ALLEGATO C - CRITERI PER L'ATTUAZIONE

1. Centralità del principio di progressività: il beneficio deve essere maggiore, a parità di spesa ammessa, per le fasce di reddito nelle quali la spesa essenziale incide maggiormente sul reddito disponibile.
2. Semplicità: il contribuente deve poter visualizzare le spese riconosciute e la quota utilizzabile senza procedure inutilmente complesse.
3. Neutralità: l'utilizzo di strumenti di pagamento diversi non deve determinare, di per sé, la perdita del beneficio quando la spesa è fiscalmente documentata e verificabile.
4. Interoperabilità: devono essere valorizzati i sistemi fiscali digitali già disponibili, evitando duplicazioni di adempimenti.
5. Protezione dei dati: applicazione dei principi di liceità, trasparenza, limitazione della finalità, minimizzazione, esattezza, limitazione della conservazione e sicurezza del trattamento.

6. Controllo del costo fiscale: ogni incremento della quota deducibile deve essere accompagnato da verifica tecnica della copertura.
7. Incapienza: le modalità attuative devono evitare che i contribuenti privi di sufficiente imposta lorda siano esclusi dagli obiettivi di tutela dei redditi più bassi, nei limiti delle risorse disponibili.
8. Prevenzione degli abusi: controlli basati sul rischio, verifica dei documenti e divieto di duplicazione del beneficio.
9. Valutazione: gli effetti della riforma devono essere misurati annualmente anche per distribuzione del beneficio, compliance e costi amministrativi.

8. FONTI NORMATIVE E RIFERIMENTI

1. Costituzione della Repubblica italiana, articolo 71: iniziativa legislativa popolare mediante proposta di almeno 50.000 elettori di un progetto redatto in articoli.
2. Costituzione della Repubblica italiana, articolo 81: equilibrio tra entrate e spese e obbligo di provvedere ai mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri.
3. Legge 25 maggio 1970, n. 352, recante norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo.
4. Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR), con particolare riferimento ai principi di liceità, trasparenza, limitazione della finalità, minimizzazione, esattezza e limitazione della conservazione dei dati personali.
5. Normativa vigente in materia di IRPEF, TUIR, detrazioni e deduzioni, contabilità e finanza pubblica, tracciabilità e documentazione fiscale.
6. Dati quantitativi di riferimento: elaborazione LEL e documento di lavoro precedente. Le grandezze riportate nell'Allegato A sono da sottoporre a verifica e aggiornamento tecnico prima del deposito.

NOTA TECNICA PER L'ISTRUTTORIA PARLAMENTARE

Punti da corredare prima del deposito o dell'esame

1. Relazione tecnica MEF: simulazioni per fasce di reddito e tipologie di contribuente, costo della deduzione generalizzata e della deduzione per investimenti decennali.
2. Definizione normativa di "spese effettivamente sostenute": occorre stabilire trattamento di affitto, mutui, acquisti durevoli, spese miste personali/professionali, spese rimborsate e acquisti effettuati per conto di familiari.
3. Coordinamento con la progressività IRPEF: la deduzione integrale riduce la base imponibile in misura diversa a seconda dell'aliquota marginale; la relazione tecnica deve quantificare chi beneficia maggiormente e come si preserva l'equità.
4. Investimenti decennali: occorrono disciplina del soggetto emittente, governance, selezione dei progetti, rischio, liquidità, rimborso, eventuali garanzie e recupero del beneficio in caso di svincolo anticipato.
5. IVA e accise: sono escluse dalla deduzione, come richiesto dal principio della proposta. Il testo non introduce automaticamente un rimborso generale di IVA o accise.
6. La presente bozza è strutturata come testo parlamentare di lavoro; prima del deposito formale è opportuna una verifica tecnico-legislativa e finanziaria da parte di professionisti competenti.